Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Kennisdocument
ONGERUST OVER ONRUST

Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden



Kennisdocument
ONGERUST OVER ONRUST

'What the public concern is looking for is a response at the level of values'*



* Donald Macrae, internationaal adviseur programma Risico's en verantwoordelijkheden, in: Macrae 2014, pg. 6.

Inhoud

Samenvatting

Media besteden steeds meer aandacht aan incidenten en overheden lijken deze emoties te willen beteugelen met mogelijk disproportioneel overheidsoptreden tot gevolg. Het programma Risico's & verantwoordelijkheden, van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft onderzoek laten verrichten naar deze verschillende emoties in de samenleving en de gevolgen voor het overheidsoptreden. Deze kennispublicatie geeft inzicht in de vraag of overheidsoptreden bij verschillende reacties in de samenleving ook altijd noodzakelijk is. Daarvoor wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende typen van maatschappelijke reacties die zich in een samenleving kunnen manifesteren. Daarnaast worden de versterkende factoren achter deze drie reacties inzichtelijk gemaakt en worden praktijkvoorbeelden van deze reacties beschreven.

1 Inleiding

Het begin van de 21e eeuw wordt gekenmerkt door een reeks incidenten die tot emotionele reacties hebben geleid in de delen van de Nederlandse samenleving. Exemplarisch zijn de publieke reacties na de moord op Pim Fortuyn (2002), de moord op publicist en cineast Theo van Gogh (2004), de reeks ontmaskeringen van pedofielen in de periode 2009-2010 met als bekendste voorbeelden Benno L. en Robert M., de Project X-rellen in het Groningse Haren (2012) en meest recent de aardgasbevingen in Groningen.

Bovenstaande voorbeelden hadden gemeen dat zij door media, en binnen overheden, gevat werden onder de noemer 'maatschappelijke onrust'. 'Maatschappelijk onrust' is hiermee een containerbegrip geworden dat staat voor het gehele mogelijke palet aan gevoelens en acties van delen van de samen-leving na een incident of het bekend worden van een risico.

Bij deze incidenten, of bekendmaking van risico's, hoort dan vaak de verwachting dat de overheid in actie moet komen om deze emotionele reacties te beteugelen, waarbij het idee dominant lijkt dat deze emotionele reacties ongewenst zijn en een falen van de overheidsautoriteiten aantonen. Juist dat overmatig overheidsoptreden kan problematische vormen aannemen.[1] Mede hierom is het van belang dat overheden meer inzicht krijgen in deze emotionele reacties zodat beter bepaald kan worden of er maatschappij breed ook echt sprake is van onrust.

Wie zich echter verdiept in de media publicaties worstelt met de vraag wat het begrip 'maatschappelijke onrust' precies is en wanneer passend overheidsoptreden wenselijk is. Die ongedefinieerdheid maakt het lastig voor overheden en bestuurders om over werkelijk effectieve en proportionele maatregelen te discussiëren en te besluiten.

Op basis van onderzoek naar maatschappelijke reacties op incidenten en op basis van onderzoek naar politieke besluitvorming bij crisissituaties, geeft dit kennisdocument inzicht in verschillende typen reacties en bijpassend overheidsoptreden.[2] Deze reacties kunnen worden onderverdeeld in drie typen, namelijk: maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de laatste categorie, maatschappelijke agressie, in veel wetenschappelijke literatuur wordt geschaard onder de noemer van 'maatschappelijke onrust'.[3] De focus bij de drie categorieën ligt op de *maatschappelijke* reactie, en dus niet de reacties van specifieke groepen en/of individuen naar aanleiding van incidenten en risico's. Groeps- en individuele reacties naar aanleiding van incidenten en risico's zijn al eerder onderwerp van studie geweest.[4]

[1] Het nadelige gevolg is bijvoorbeeld dat overheidsinstanties soms doorslaan in toon of handelingen, de risicoregelreflex: 'De risico-regelreflex is de neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken. Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen: maatregelen waarvan de baten bij nadere beschouwing duidelijk niet opwegen tegen de kosten en de maatschappelijke bijwerkingen, of waarbij van de overheid meer wordt verwacht dan nodig of realiseerbaar is. Maatregelen kunnen uiteenlopen van wet- en regelgeving en normstelling tot toezicht, uitvoeringsmaatregelen en systeemveranderingen.' In: Van Tol 2014.

[2] Helsloot et al. 2014; Macrae 2014.

[3] Hulshof et al. 2007.

[4] Quarantelli & Dynes 1968; Haslam et al. 2010; Reicher et al. 2004; Stott et al. 2008; Schreiber & Adang 2010; Spaaij 2012; Moskalenko & McCauley 2011; Quarantelli et al. 1974.

Bij adequaat overheidsoptreden ligt de nadruk op *concern assessment* waarbij waakzaamheid op de onderstromen in gemeenschappelijke gevoelens van de samenleving moet worden betracht.[5]

Deze kennispublicatie is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk twee wordt ingegaan op reacties in de maatschappij. Bijzondere aandacht is hier ook voor het onderscheid tussen maatschappelijke en groeps- en individuele reacties. In hoofdstuk drie worden de drie typen van maatschappelijke reacties met een illustrerende casus besproken. In hoofdstuk vier wordt specifiek ingegaan op het vormgeven aan passend overheidsoptreden, *hoe* gaat dat in de praktijk? Tot slot volgen in hoofdstuk vijf enkele conclusies waarin handelingsperspectieven voor bestuurders zijn gebundeld.

[5] Macrae 2014.

2 Wat zijn 'maatschap-pelijke reacties' ?

In recente literatuur over maatschappelijke onrust wordt veelal gesproken over 'incidenten' waarbij de openbare orde en veiligheid in het geding is en waarbij gebeurtenis op gebeurtenis wordt 'gestapeld', waarbij de overheid altijd een rol wordt toegedicht en waarbij er sprake is van een voedings-bodem die maatschappelijke onrust aanwakkert. Problematisch bij de definities van maatschappelijke onrust is dat wat de één als maatschappelijke onrust beschouwt, door de ander als een crisis wordt benoemd, terwijl weer een ander spreekt over een normale ontlading van sociale spanningen. Twee onderdelen die in veel definities veelal terugkomen verdienen een toelichting.

Ten eerste wordt in veel definities deviant gedrag in de samenleving gelijk gesteld aan maatschappelijke onrust die overheidsoptreden noodzakelijk maakt. Echter hoeft maatschappelijke onrust niet noodzakelijkerwijs tot overheidsoptreden te leiden, overheidsoptreden kan maatschappelijke onrust ook in de hand werken; 'actie is reactie'. Ten tweede wordt bij maatschappelijke onrust ook veelal gesproken over een voedingsbodem die onrust aanwakkert. Het is echter de vraag of er altijd een voedingsbodem nodig is voor het ontstaan van maatschappelijke onrust. Onderzoek naar rellen tussen groepen laat bijvoorbeeld zien dat met name de activatie van een bepaalde sociale identiteit ervoor zorgt dat individuen geneigd zijn zich te gedragen volgens de normen van de groep.[6] Dit impliceert dat maatschappelijke onrust ook een emergent proces kan zijn zonder dat hiervoor een diepere voedingsbodem bestaat. Het ontstaan van maatschappelijke onrust kan dan ook beschouwd worden als een normaal maatschappelijk verschijnsel.

Naast dat definities ingaan op de oorzaken van 'onrust' moet ook worden stilgestaan bij het begrip 'maatschappelijk'. We spreken over 'maatschappelijk' als er binnen verschillende lagen van de maatschappij een bepaalde emotie leeft die zorgt voor discussie en/of actie. Deze emoties, discussies en acties dienen daarmee a het individuele en/of groepsniveau te overstijgen en b mogelijk invloed uit te oefenen op het 'normaal maatschappelijk verkeer'. Op beide punten wordt ingegaan.

Allereerst het verschil tussen maatschappelijke versus groeps- en individuele reacties. Voor de drie typen maatschappelijke reacties die in deze kennispublicatie worden gepresenteerd geldt namelijk dat deze zich ook op het groeps- en het individuele niveau kunnen afspelen. Belangrijk is de opmerking dat emergente groepsagressie het resultaat kan zijn en vaak is van geplande agressie van een veel kleinere groep of zelfs enkele individuen. Bij voetbalrellen kan er bijvoorbeeld in het begin sprake zijn van geplande groepsagressie gevormd door enkele personen die vervolgens uitgroeit tot emergente groepsagressie.[7]

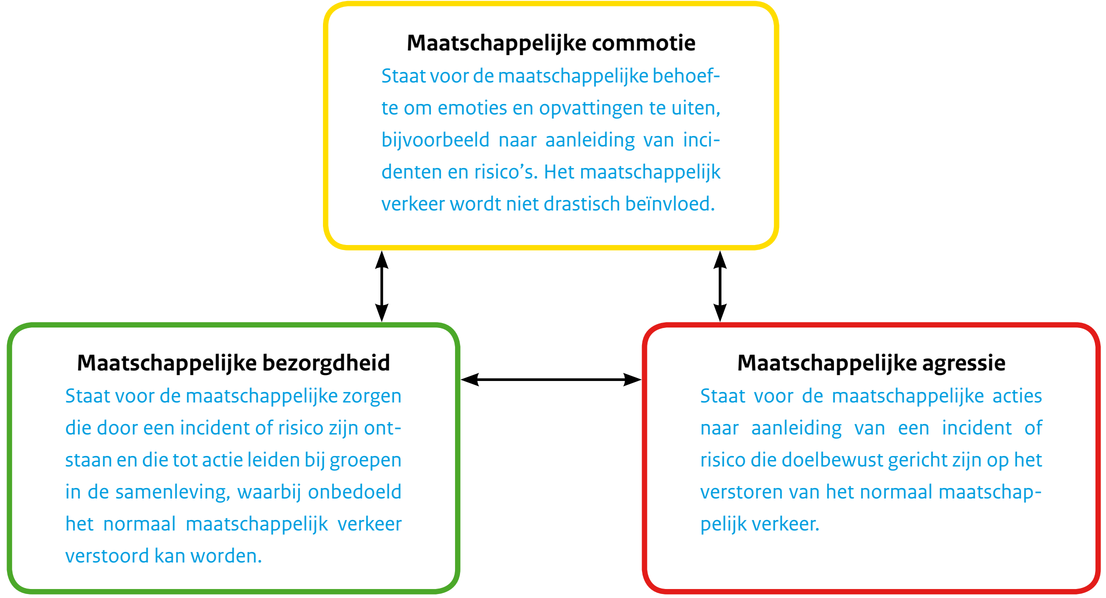
Met 'normaal maatschappelijk verkeer' wordt de manier bedoeld waarop mensen in het dagelijkse leven met elkaar omgaan. Maatschappelijke reacties kunnen bijvoorbeeld onbedoeld het normaal maatschappelijk verkeer verstoren, maar tegelijkertijd al dan niet op langere termijn leiden tot een vorm van maatschappelijke winst. De massale stakingen uit het begin van de vorige eeuw vallen onder de noemer maatschappelijke agressie en werden toen zeker door de overheid als ongewenste maatschappelijke onrust beschouwd maar hebben bijgedragen aan wat we nu beschouwen als een betere maatschappij. Een bekend voorbeeld zijn de spoorwegstakingen uit 1903 die uiteindelijk hebben geleid tot de vorming van de hedendaagse vakbonden en codificatie van het stakingsrecht.[8]

[6] Adang 2002.
[7] Adang 2002.
[8] Stichting VHV, Spoorwegstaking 1903.

De verschillende interpretaties die bovenstaande onderzoeken aan maatschappelijke onrust geven bieden niet het conceptuele houvast dat nodig is om maatschappelijke reacties daadwerkelijk te kunnen doorgronden. Mede hierom is het zinvol om een onderscheid te maken tussen drie typen van maatschappelijke reacties waardoor de overheid in staat wordt gesteld reacties te duiden zodat passend en proportioneel overheidsoptreden mogelijk is.

3 Drie vertakkingen van maatschappelijke reacties verkend

Op basis van de studie *Maatschappelijke reacties na incidenten*[9], die ten grondslag ligt aan dit kennisdocument, kunnen drie typen van maatschappelijke reacties na incidenten worden onderscheiden: maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie (zie figuur 1).



Figuur 1: drie typen van maatschappelijke reacties

De drie typen maatschappelijke reacties staan niet boven of onder elkaar maar verhouden zich in een driehoeksverhouding tot elkaar. Een maatschappelijke reactie kan het gevolg zijn van een andere maatschappelijke, groeps- en/of individuele reactie, maar dit hoeft niet. Theoretisch is het bijvoorbeeld mogelijk dat het ontstaan van maatschappelijke commotie leidt tot maatschappelijke bezorgdheid en mogelijk zelfs tot maatschappelijke/groeps/individuele agressie. Ook zou maatschappelijke commotie kunnen omslaan in maatschappelijke/groeps/individuele agressie zonder dat sprake is geweest van bezorgdheid. Tot slot is het ook mogelijk dat direct na een incident maatschappelijke bezorgdheid of agressie optreedt. Bij de bespreking van de verschillende reacties volgt steeds een internationaal praktijkvoorbeeld om deze 'omschakelingen' te illustreren.

3.1 Commotie

- *Maatschappelijke commotie staat voor de maatschappelijke behoefte om emoties en opvattingen te uiten, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten en risico's. Het praten over incidenten en risico's kan dienen als een gezonde ontlading van de emotie. Het maatschappelijk verkeer wordt niet drastisch beïnvloed.*

[9] Helsloot et al. 2014.

Maatschappelijke commotie kan ontstaan na een incident of een opeenstapeling van kleinere incidenten. Het woord incident is hierbij bewust gekozen, omdat juist het niet alledaagse aspect van de gebeurtenis maakt dat zich een collectieve emotie kan ontwikkelen. Deze gebeurtenis of serie van gebeurtenissen, en de hieruit voortvloeiende emoties, worden in het geval van commotie onderwerp van gesprek binnen een gemeenschap. Een incident kan een aangrijpende gebeurtenis zijn, zoals bijvoorbeeld een verkeersongeval op een bekend gevaarlijk kruispunt in het dorp, maar ook de voorgenomen kap van een eeuwenoude boom of de vestiging van een veroordeelde pedofiel in het dorp.

Casus ter illustratie: Brand De Punt, 9 mei 2008

Wat is er gebeurd?

Op 9 mei 2008 komen bij de bestrijding van een brand in een bedrijfsgebouw in De Punt in de provincie Drenthe drie brandweermensen van de brandweerpost Eelde om het leven. Het overlijden van de brandweermensen heeft impact op de lokale gemeenschap van Eelde. In de nasleep van het fatale ongeval ontstaat er door miscommunicatie en verkeerde verwachtingen onenigheid tussen nabestaanden van twee van de drie omgekomen brandweermensen enerzijds en de brandweer en gemeente autoriteiten anderzijds. De twee nabestaanden vinden dat ze niet tijdig geïnformeerd zijn over het overlijden van hun dierbare en dat de psychosociale ondersteuning vanuit de gemeente tekort schiet. Ook ervaren de nabestaanden dat de gemeente teveel aandacht geeft aan de emoties en wensen van de lokale gemeenschap en met name de brandweer. De twee nabestaanden voelen zich miskend door de gemeente in hun leed.

Dit leidt ertoe dat er frictie ontstaat in de lokale gemeenschap van Eelde waarbij er verdeeldheid ontstaat tussen groepen burgers die zich verbonden voelen met de emoties van het lokale brandweerpersoneel enerzijds en anderzijds groepen burgers die de kant van de twee weduwen kiezen. De nabestaanden van de andere omgekomen brandweerman scharen zich juist bij de brandweergemeenschap, met name omdat zij zelf jarenlang werkzaam zijn geweest bij de lokale brandweerpost van Eelde. Dit zorgt voor wrevel tussen de nabestaanden van de drie omgekomen brandweermannen, vooral wanneer de twee weduwen het monument verplaatsen dat voor de drie omgekomen brandweermannen is gemaakt zonder hierover overleg te voeren met de brandweermensen die het hebben gemaakt. Bovendien ontstaan er binnen de familie van één van de omgekomen brandweermannen interne conflicten die leiden tot extra spanningen in het dorp. In *De Volkskrant* vertelt wethouder Kosmeijer in aanloop naar de eerste herdenkingsbijeenkomst - een jaar na de brand - dat er nog steeds spanningen zijn in het dorp: 'Het gonst. Niet openlijk, maar het dorp is onderhuids verdeeld. Ik ben weleens bang dat alle ingehouden woede er na de herdenking uit komt. Maar dat is puur gevoel. Ik hoop natuurlijk dat iedereen waardig en met respect met elkaar blijft omgaan. Ook na de herdenking.'[10]

De spanningen in het dorp verergeren wanneer de eigenaar van het bedrijfsgebouw waarin de brand plaatsvond – die door een deel van het dorp verguisd werd – door de politie wordt aangehouden. Wethouder Kosmeijer hierover in *De Volkskrant*: 'Aanvankelijk leek niemand verantwoordelijk. Later werd de werfbaas opgepakt voor knoeien met zekeringen. Hij werd vrijgesproken van brandstichting en kreeg drie maanden voor het knoeien. Beide partijen gingen in hoger beroep. Dat dient komend najaar. De aanhouding kwam op een kwetsbaar moment. Het prille rouwproces stond totaal op z'n kop.'[11] Uit interviews die met de nabestaanden en direct betrokkenen in 2008 en 2009 gevoerd zijn blijkt dat de gebeurtenissen rond de brand hun weerslag hebben op de dagelijkse omgangsvormen binnen het dorp.[12] Er wordt in het dorp geroddeld over een vermeende buitenechtelijke relatie van een van de nabestaanden, omdat zij enkele dagen na het overlijden 'dansend' met een andere man wordt gezien. Op sociale media maken de kinderen van één van de slachtoffers ruzie met de kinderen van de man uit een voorgaand huwelijk. De nabestaanden van twee van de drie omgekomen brandweermannen boycotten de herdenkingsbijeenkomsten die in de jaren erna door de gemeente georganiseerd worden.

[10] De Volkskrant (9 mei 2009). Ophef in Eelde bij eerste herdenking werfbrand. Via: www.volkskrant.nl.

[11] De Volkskrant (9 mei 2009). Ophef in Eelde bij eerste herdenking werfbrand. Via: www.volkskrant.nl.

[12] Helsloot et al. 2009.

In 2013 besluit ook de familie van de derde omgekomen brandweerman om niet aanwezig te zijn bij de vijfde en tevens laatste herdenkingsbijeenkomst die door de gemeente georganiseerd wordt, omdat zij vinden dat de gemeente niet goed gehandeld heeft bij het vertrek van vijf leden van brandweerpost Eelde.[13]

Waarom is hier sprake van commotie?

Rouwverwerking gaat gepaard met verdriet en boosheid en deze emoties zijn daarmee normale menselijke verschijnselen bij een traumatische gebeurtenis. Het is onmiskenbaar dat de fatale brand invloed gehad heeft op de intermenselijke verhoudingen van inwoners van Eelde, maar van een onderbreking of verstoring van het dagelijks maatschappelijk verkeer was geen sprake. Buiten een normaal rouwproces was wel duidelijke commotie zichtbaar binnen de gemeenschap van Eelde, ook buiten het brandweernetwerk. Dit kan onder meer worden toegeschreven aan de relatieve bekendheid van de slachtoffers binnen de brandweergemeenschap en aan de manier waarop nabestaanden van de slachtoffers zich in de periode na de brand in het openbaar uitten.

Hoe reageerde de overheid?

Na het fatale ongeval heeft de gemeente een projectorganisatie ingericht met als doel om invulling te geven aan de psychosociale nazorg voor de direct betrokkenen nabestaanden, brandweercollega's en de indirect betrokkenen de lokale gemeenschap en het rouwverwerkingsproces te coördineren. De weduwen van twee van de omgekomen brandweermannen vinden echter dat veel te veel aandacht uitgaat naar de rouwverwerking van de brandweercollega's en die van de lokale bevolking. Zij voelen zich miskend en boycotten de nazorgactiviteiten die vanuit de gemeente georganiseerd worden. Brandweer en gemeente proberen desondanks in gesprek te blijven met de nabestaanden en hun wensen leidend te laten zijn bij de verdere invulling van de rouwverwerkingsactiviteiten. Brandweercommandant De Haas in De Volkskrant: 'De twee weduwen kunnen nog niet stabiel met hun verdriet omgaan. In die fase maken ze onverwachte afwegingen.' De Haas hoopt nog wel constructieve gesprekken met de vrouwen te kunnen voeren. 'Onze deur blijft op een kier staan.'[14] Vanuit de weduwen van de omgekomen brandweermannen wordt geklaagd dat leden van brandweerpost Eelde een actieve rol vervullen bij het verspreiden van kwalijke roddels en geruchten over vermeende buitenechtelijke relaties.

Niet alle incidenten waarbij één of meerdere personen betrokken zijn, leiden tot maatschappelijke commotie. Bij het ene incident ontstaat wel een collectieve emotionele reactie in een gemeenschap, terwijl bij andere incidenten deze reactie geheel achterwege blijft. In wetenschappelijke literatuur wordt gesteld dat de collectieve reactie van burgers op veiligheidsrisico's samenhangt met de mate waarin het risico gepercipieerd wordt.[15] Hoe hoger de perceptie van het risico dat wil zeggen: hoe groter het risico wordt beschouwd, hoe meer commotie er waarschijnlijk zal ontstaan. Verschillende factoren beïnvloeden de mate waarin burgers risico's percipiëren:

- *vrijwillig/opgedrongen*: bij risico's die vrijwillig worden aangegaan schatten burgers de kans op en de gevolgen van een risico als kleiner in dan bij risico's die worden opgedrongen;
- *controle/gebrek* aan controle: wanneer burgers het gevoel hebben het risico zelf te kunnen beheersen, schatten ze deze als kleiner in dan wanneer ze dat gevoel niet hebben
- *eerlijk/oneerlijk*: de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer de voordelen en gevaren van risico's gelijkmatig over de bevolking verdeeld zijn;
- *gewoon/uitzonderlijk*: de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer deze beschouwd worden als een vanzelfsprekend risico dat hoort bij het leven;
- *gruwelijk/niet gruwelijk*: de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien wanneer de

[13] RTV Noord (22 maart 2013). Familie Soyer niet naar herdenking brand De Punt. Via: www.rtvnoord.nl en Trouw (8 mei 2013). De open wond van De Punt. Via: www.trouw.nl.

[14] De Volkskrant (9 mei 2009). Ophef in Eelde bij eerste herdenking werfbrand. Via: www.volkskrant.nl.

[15] Blake 1995; Ropeik 2006; Sjoberg 1996; Slovic 1987; Starr 1969; Kahneman 2003.

gevolgen als gruwelijk ervaren worden;
- *natuurlijk/kunstmatig*: de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien als ze een kunstmatige bron als basis hebben dan wanneer ze een natuurlijke bron als basis hebben.
- *bekend/onbekend*: de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien als het risico een bekende oorsprong heeft;
- *kinderen/geen kinderen*: de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien als het risico gevaar oplevert voor kinderen;
- *hoge persoonlijke kans/lage persoonlijke kans*: de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer een persoon de inschatting maakt dat de kans relatief klein is erdoor getroffen te worden.

Naast de hierboven genoemde 'perceptie van risico' zijn er nog een vijftal factoren te benoemen die invloed kunnen uitoefenen op het ontstaan en de ontwikkeling van maatschappelijke commotie.

Factor	Omschrijving
1. Onschuldige slachtoffers	Hoe onschuldiger het slachtoffer of de slachtoffers, hoe groter de maatschappelijke verontwaardiging en daarmee hoe groter de commotie die ontstaat. Kenmerkend is bijvoorbeeld de moord op een kind bijvoorbeeld Marianne Vaatstra die in een lokale gemeenschap tot veel meer commotie leidt dan een brute afrekening in het criminele circuit.
2. Bekendheid van het slachtoffer	Slachtoffers van een incident die goed zijn ingebed in een lokale gemeenschap of die landelijk bekend zijn, zullen tot veel meer maatschappelijke commotie leiden dan wanneer hetzelfde bij onbekenden of relatieve buitenstaanders gebeurt.
3. Mediaberichtgeving	Media kunnen reeds bestaande spanningen in een lokale gemeenschap, of breder in de samenleving, versterken door veel aandacht te geven aan het incident dat ten grondslag ligt aan de commotie. Maar ze kunnen ook als een vliegwiel werken. Bijvoorbeeld door onrustgevoelens en boosheid van burgers overmatig te belichten, zodat deze vervolgens op hun beurt weer onrustgevoelens en boosheid aanwakkeren onder de lokale bevolking.[16]
4. Slachtoffers en nabestaanden	De wijze waarop de slachtoffers of nabestaanden van de slachtoffers met het incident omgaan kan de maatschappelijke commotie versterken en verzwakken.
5. Overheidsactie is reactie	In sommige gevallen is niet het incident zelf de directe aanleiding voor het ontstaan van maatschappelijke commotie maar de overheidsreactie op het incident. Het gaat bijvoorbeeld om voorzorgacties of het starten van een strafrechtelijk onderzoek. Bijvoorbeeld het in eerste instantie niet en later wel uitvoeren van een grootschalig DNA-onderzoek, naar aanleiding van de moord op Marianne Vaanstra, dit leidde tot commotie in de lokale gemeenschap van Zwaagwesteinde en omgeving.

Samenvattend, op basis van de literatuur en de casuïstiek, kunnen verschillende kenmerken van maatschappelijke commotie worden beschreven:
- er is geen sprake van een bedoelde of onbedoelde ontwrichting van het normaal maatschappelijk verkeer;

[16] Vasterman 2005.

- een bepaald onderwerp houdt mensen bezig, vaak vanuit een bepaalde emotie of zorg. Soms is de emotie die naar aanleiding van een incident in een gemeenschap ontstaat juist de reden dat maatschappelijke commotie ontstaat;
- deze emotie wordt veelal geuit door over het onderwerp te spreken, iets wat in verschillende vormen kan gebeuren denk aan bijeenkomsten, op straat of in een stille tocht of op sociale media.

3.2 Bezorgdheid

- *Maatschappelijke bezorgdheid wordt gedefinieerd als de maatschappelijke zorgen die door een incident of risico zijn ontstaan en die tot actie leiden bij groepen in de samenleving, waarbij onbedoeld het normaal maatschappelijk verkeer verstoord kan worden.*

Waar emoties bij maatschappelijke commotie veelal beperkt blijven tot gesprekken, discussies en gedeelde onvrede, leiden deze bij maatschappelijke bezorgdheid daadwerkelijk tot een verandering in het handelen van mensen. De emoties die ten grondslag liggen aan deze verandering van het normale handelen kunnen in oplopende sterkte zijn: onzekerheid, zorg, angst of woede. Voorbeelden waarin sprake is van maatschappelijke bezorgdheid zijn het niet meer naar school laten gaan van kinderen bij een epidemie, een massale boycot van een bepaalde onderneming of het mijden van een bepaald gebied.

Casus ter illustratie: Taugé- en komkommer bezorgdheid, 2011

Wat is er gebeurd?
Op 24 mei 2011 overlijdt een vrouw in Duitsland die, naar later blijkt, was geïnfecteerd met de EHEC bacterie, een variant van de E.coli bacterie. Als een dag later in Duitsland zeshonderd mensen besmet blijken te zijn met de bacterie geeft de Duitse overheid het signaal af dat burgers beter geen komkommers, tomaten en sla meer kunnen eten die afkomstig zijn uit Noord-Duitsland.[17] Als het dodenaantal op donderdag 26 mei op twee komt en inmiddels, verspreid over vijftien van de zestien Duitse deelstaten, 140 mensen er slecht aan toe zijn door besmetting, komen ook Nederlandse autoriteiten in actie. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit onderzoekt of de bacterie zich bevindt in gewassen die uit Noord-Duitsland zijn geïmporteerd.[18] Terwijl het dodental in Duitsland blijft oplopen, is de bacterie exact een week na de eerste Duitse ziekmelding bij twee mensen in Nederland aangetroffen.[19] Op 1 juni zijn dit vijf mensen. In tegenstelling tot in Duitsland waar op 1 juni zestien mensen zijn gestorven aan de bacterie vallen in Nederland geen dodelijke slachtoffers. Dit neemt niets weg van de maatschappelijke bezorgdheid die er inmiddels heerst: mensen passen hun koopgedrag aan op de berichten die in media verschijnen.

Nederlandse komkommers zijn verdacht[20] en hoewel het Productschap Tuinbouw belangenorganisatie van telers de hoop uitspreekt dat een ontkrachtend bericht van de Voedsel- en Warenautoriteit effect heeft, stort de consumptie van komkommers in en buiten Nederland in. Dit neemt zelfs niet meteen af als begin juni taugé als de wellicht schuldige groente wordt aangemerkt.

[17] Keuringsdienst van Waarde 2012.
[18] NOS (26 mei 2011). Onderzoek EHEC-bacterie Nederland. Via: www.nos.nl.
[19] NRC Handelsblad (31 mei 2011). EHEC-bacterie niet in Nederlandse groente aangetroffen – 'Spanje niet de bron'. Via: www.nrc.nl.
[20] Algemeen Dagblad (30 mei 2011). EU: Nederlandse komkommers toch bron EHEC-besmetting. Via: www.ad.nl.

De gevolgen voor de industrie zijn groot. Nadat in het buitenland vraagtekens werden gezet bij de Nederlandse gewassen in het algemeen en de komkommers in het bijzonder nam de export af. Terwijl normaliter ongeveer zeventig procent van de Nederlandse oogst naar Duitsland wordt geëxporteerd.[21] Ook in het binnenland eten minder mensen komkommer. De glastuinbouwsector voelt de angst van de consumenten in hun portemonnee. Het Productschap Tuinbouw raamde de totale schade ten gevolge van de EHEC crisis voor producenten op bijna 233 miljoen euro. De schade betrof niet alleen de producenten ook de handel had te leiden. Tot aan 1 juli 2011 bedroeg de becijferde schade circa 85 miljoen euro.[22] De consument berokkent de economie schade door het koopgedrag aan te passen met als gevolg dat met name land- en tuinbouwtelers financieel zwaar worden geraakt met mogelijk negatieve sociale gevolgen in geval van een faillissement.

Waarom is hier sprake van bezorgdheid?
De aanhoudende berichtgeving over besmettingen en – in Duitsland – zelfs dodelijke slachtoffers van de EHEC-bacterie leidde ertoe dat mensen minder komkommers en andere verdachte gewassen gingen eten. Hun normale eetpatroon veranderde, daarmee leidde dit aangepaste gedrag tot lagere omzetten en winsten voor groentetelers. De prijzen van komkommers daalden substantieel. Angst om ziek te worden leidde tot het aangepaste gedrag, mensen hadden niet de intentie om het maatschappelijk verkeer te ontregelen. Het was een effect van handelingen die zelfbescherming tot doel hadden.

Hoe reageerde de overheid?
Het grootste probleem van de EHEC-crisis binnen Nederland is het feit dat de kwaliteit van de gewassen in het algemeen en de komkommers in het bijzonder ter discussie komt te staan. Binnen Nederland reageert de landelijke overheid vooral zichtbaar in de persoon van de staatssecretaris van Landbouw Henk Bleker. Om aan te geven dat hij zelf wel vertrouwen heeft in de kwaliteit drinkt Bleker publiekelijk een komkommersmoothie, aangeboden door komkommertelers.[23] Een merkbaar effect had dit niet op de verkoop. Uiteindelijk stelde daarom eerst de Nederlandse overheid[24] tien miljoen euro en vervolgens ook de Europese Commissie[25] in totaal 150 miljoen euro een vergoeding in het vooruitzicht voor telers die schade hadden geleden door de verminderde afname door burgers. De onmogelijkheid om de maatschappelijke bezorgdheid tijdig weg te nemen, leidde daarmee destijds tot grote financiële en economische schade.

Net als bij maatschappelijke commotie bepaalt de perceptie van het incident of risico in grote mate de reactie van mensen en of maatschappelijke bezorgdheid ontstaat. Naast deze perceptie van het risico geldt ook wederom dat de overheidsreactie een factor van belang is. Een voorbeeld is de beslissing van een burgemeester om een pedofiel toestemming te geven zich in een bepaalde wijk te vestigen, dan wel om zijn voorheen geheim gehouden woonplaats bekend te maken. Beide beslissingen kunnen tot emoties bij omwonenden leiden die, zoals eerder is gebleken, maatschappelijke bezorgdheid als gevolg kunnen hebben.[26] Daarnaast zijn er nog twee factoren te onderscheiden:

Factoren	Omschrijving
1. Vertrouwen in instituties	Wanneer burgers weinig vertrouwen hebben in de instituties die risico's hadden moeten managen, kan dit maatschappelijke bezorgdheid aanwakkeren.
2. Geloofwaardigheid berichtgeving[27]	Wanneer men de geloofwaardigheid van de berichtgeving over het risico of incident laag vindt, kan dat het ontstaan van maatschappelijke bezorgdheid in de hand werken. De geloofwaardigheid wordt beïnvloed door: • Experts die over het risico communiceren • Instituties die de risico's managen • De nieuwsmedia • Activistische organisaties • Opinieleiders binnen sociale groepen • Persoonlijke netwerken en/of referentiegroepen

[21] Reformatorisch Dagblad (1 juni 2011). Ik heb 250.000 komkommers; straks gft-afval. Via: www.refdag.nl.
[22] LEI & Wageningen Universiteit 2011. Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2011. Via: www.wageningenur.nl.
[23] NOS (24 juni 2011). Bleker drinkt komkommersmoothie. Via: www.nos.nl.
[24] NOS (30 mei 2011). Bleker steunt telers met 10 miljoen. Via: www.nos.nl.
[25] Trouw (7 juni 2011). EC trekt 150 miljoen uit voor EHEC-schade, ministers willen meer. Via: www.trouw.nl.
[26] Zie bijvoorbeeld: Willems, M. (7 januari 2009). Justitie waarschuwt gemeenten over vrijlating pedofielen. Elsevier. Via: www.elsevier.nl.

Een kenmerkend aspect van maatschappelijke bezorgdheid is dat er vaak onbedoeld sprake is van een verstoring van het normaal maatschappelijk verkeer. Maatschappelijke bezorgdheid kan ook leiden tot wat meestal als positieve actie wordt gepercipieerd, zoals het oprichten van een burgerwacht om een pyromaan te kunnen betrappen of de zoektocht naar de twee vermiste jongentjes uit Zeist in 2013.

3.3 Agressie

- *Maatschappelijke agressie is gedefinieerd als de maatschappelijke acties naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer.*

Dit type maatschappelijke reactie doet zich in Nederland, in tegenstelling tot groeps- en individuele agressie, zeer sporadisch voor. Opgemerkt moet worden dat de verschijnselen die in deze definitie onder maatschappelijke agressie kunnen worden geschaard in veel wetenschappelijke literatuur de definitie 'maatschappelijke onrust' meekrijgen.[28]

Casus ter illustratie: Opstand vrachtwagenchauffeurs, Frankrijk, najaar 2013

Wat is er gebeurd?
De door de regering Hollande aangekondigde belastingverhogingen binnen Frankrijk vallen eind 2013 verkeerd. Stakingen en protesten zijn binnen de hele maatschappij zichtbaar. 'Zij omvatten bakkers, slagers, schoenmakers, loodgieters en andere ambachtslieden', schrijven de media.[29] Velen vrezen dat hogere belastingen, waaronder een verhoogde btw, leidt tot hogere prijzen, lagere verkopen, lagere winsten en dus meer ontslagen of failliete ondernemers. En dat terwijl de werkloosheid in Frankrijk net als in andere delen van Europa al hard opgelopen is. Ook leraren strijden, tegen hervormingen op scholen, maar het meest in het oog schietend zijn toch wel de stakingen van vrachtwagenchauffeurs, die op duidelijke wijze aangeven een einde te willen maken aan de invoering van een milieubelasting.

Medio november 2013 blokkeren actievoerende vrachtwagenchauffeurs in Frankrijk grote delen van 's lands belangrijkste snelwegen. De chauffeurs tonen daarmee hun onvrede en woede over het invoeren van de milieutol, die 12 cent per kilometer zou moeten gaan kosten.[30] Deze tol moet gaan gelden voor vrachtwagens die meer dan 3500 kilo wegen. OTRE, een Franse vakcentrale binnen de transportsector, kondigde van tevoren al aan dat er zo'n drieduizend vrachtwagens aan de acties zouden meedoen. De protesten concentreerden zich rond Parijs, maar waren ook goed zichtbaar in de buurt van Toulouse, Bordeaux, Rouen en Lille. Dat internationale chauffeurs meer moeten gaan betalen voor het weggebruik in Frankrijk vinden zij geen probleem, maar dat ook regionale ritten zwaarder worden belast zet kwaad bloed.

[27] Kasperson et al. 1988.
[28] Hulshof et al. 2007.
[29] Die Welt (13 november 2013). Proteste setzen Hollande in Frankreich unter Druck. Via: www.welt.de.
[30] De Volkskrant (16 november 2013). Vrachtwagenchauffeurs protesteren op Franse wegen. Via: www.volkskrant.nl.

Met knipperlichten aan, toeterend en rijdend met een zeer lage snelheid begaven chauffeurs zich richting een verzamelpunt nabij hoofdstad Parijs. Daar lieten zij affiches zien met daarop de teksten 'Wij zijn geen schapen' en 'Weg met de tol'. Overigens staan de vrachtwagenchauffeurs in hun protesten niet alleen. Media berichten dat 72% van de bevolking de protesten, stakingen en andere emotionele acties binnen Frankrijk steunt. De leider van vakbond Force Ouvriere spreekt van een 'gevoel van revolte' en van 'een vulkaan. Er is rook, geen aardbevingen, maar daaronder borrelt er zeker iets.'

Niet alleen de vrachtwagenchauffeurs komen massaal in actie, ook elders broeit onvrede binnen de Franse samenleving. De verhoging van de btw leidt soms tot vreedzame acties en het ondertekenen van petities, om daarmee te voorkomen dat veel boerenbedrijven de deuren moeten sluiten. Maar ook boeren en gewone burgers gaan over tot agressie. Burgers en boeren vernielden meer dan 50 controlezuilen die fungeren binnen het Franse heffingssysteem en flitspalen, een actie waarvan het Franse ministerie van Verkeer de schade op minstens een miljoen euro schat.[31]

Waarom is hier sprake van agressie?
Kijkend naar de indeling van categorieën waarbinnen de maatschappelijke emoties eerder zijn geplaatst, is zichtbaar dat een belangrijk onderscheid wordt gemaakt door de mate waarin een wens aanwezig is het maatschappelijk verkeer te ontwrichten. In het geval van de opstandige vrachtwagenchauffeurs is dit wel het geval. Hun emoties, boosheid over maatregelen van de Franse regering, leiden ertoe dat zij middels acties een zekere ontwrichting aanbrengen in de samenleving. Media spreken over 'gewelddadige protesten in vooral Bretagne'.[32] Dit wordt ook zichtbaar in de vernielingen die worden aangericht en de tolpoortjes en flitspalen die door de demonstrerende chauffeurs in brand worden gestoken. Dit is gericht aangebrachte schade aan de samenleving, een aspect dat goed past binnen de omschrijving van maatschappelijke agressie. Ook de kosten die de staking met zich meebrengt buiten de gewelddadige acties, zoals het niet kunnen doorrijden van automobilisten, moet in deze categorie worden meegerekend. Belangrijk is dat de staking breed gesteund werd door de Franse bevolking en dat niet alleen vracht-wagenchauffeurs maar ook boeren en 'gewone' burgers participeerden in de agressieve protestuitingen. Daarom is hier sprake van een *maatschappelijke* agressie.

Hoe reageerde de overheid?
Onder druk van de protesten van de Franse vrachtwagenchauffeurs beslist de Franse regering, onder leiding van president Hollande, er toe om een aangekondigde kilometerheffing voor zware vrachtwagens – voorlopig – te schrappen. Niet veel eerder besloot de regering ertoe een extra belasting op spaarplannen te schrappen, wat binnen de Franse media leidde tot kritiek op de mate van stabiliteit en consistentie van het Franse regeringsbeleid. Premier Jean-Marc Ayrault heeft aangegeven dat de nieuwe belasting niet afgeschaft maar 'opgeschort' is, wat bij de vakbondsleiders en enkele politici in Bretagne de reactie ontlokte dat de stakingsacties doorgaan. Voor Ayrault ligt de situatie gevoelig omdat zijn partij, Parti Socialiste, tijdens de laatste verkiezingen veel stemmen kreeg in Bretagne.[33] Pijnlijke ingrepen zijn, zeker vanuit partijpolitiek opzicht, dus lastig te nemen voor de overheid. Ook al omdat de gepeilde steun voor president Hollande rond de onlusten op de Franse wegen op zo'n 21 procent wordt geschat. Tegelijk moet de Franse regering rekening houden met geluiden vanuit de Europese Commissie, die in aanloop naar de protesten nog twijfels uitte over de financiële staat van het land.[34]

Net als bij maatschappelijke commotie en bezorgdheid vallen bij maatschappelijke agressie ook enkele aanvullende factoren te benoemen die kunnen bijdragen aan het ontstaan en de ontwikkeling van maatschappelijke agressie.

[31] Foodlog (11 november 2013). Bretagne: de start van Europa's 21e eeuwse boerenrevolte? Via: www.foodlog.nl.
[32] Foodlog (11 november 2013). Bretagne: de start van Europa's 21e eeuwse boerenrevolte? Via: www.foodlog.nl.
[33] NRC Handelsblad (30 oktober 2013). Franse regering zwicht voor belastingprotest. Via: www.nrc.nl.
[34] Die Welt (13 november 2013). Proteste setzen Hollande in Frankreich unter Druck. Via: www.welt.de.

Factoren	Omschrijving
1. Onvrede met de persoonlijke situatie	Veel wetenschappers hebben het begrip 'frustratie' aan geweld gekoppeld en een collectieve frustratie zodoende aan maatschappelijke agressie. Frustratie gaat hierbij over het niet kunnen invullen van een zeker doel, en de mate waarin die frustratie aanwezig is, wordt bepaald door het plezier dat iemand aan het doel beleeft vermenigvuldigd met de mate waarin dat doel wordt afgenomen of niet kan worden bereikt.
2. Individuele- of groepsagressie als triggering event	In de literatuur zijn voorbeelden bekend waarbij incidenten die beginnen als individuele- of groepsagressie kunnen uitgroeien tot maatschappelijke agressie. Vooral bij plunderingen is aangetoond dat het plunderen van winkels, door in eerste instantie individuen of kleine groepen mensen, de sociale norm kan worden binnen een samenleving.
3. Overheidsactie is reactie	Net als bij maatschappelijke commotie en bezorgdheid geldt hier ook dat de reactie van de overheid op een incident of risico onbedoeld kan zorgen dat de situatie escaleert en er maatschappelijke agressie ontstaat. Een overreactie vanuit de overheid kan werken als 'een rode lap op een stier' en daarmee juist het gebruik van geweld teweegbrengen.

Een primair kenmerk van maatschappelijke agressie is dat, anders dan bij maatschappelijke bezorgdheid en commotie, de verstoring van het dagelijks leven het doel is. De definitie vergt dat de agressie door een substantieel deel van de samenleving gesteund moet worden, al dan niet actief in de vorm van participatie of adhesie.

4 De publieke mening 'onder het vergrootglas'

Het *International Risk Governance Council* ontwikkelde in 2005 het IRCG raamwerk. Dit raamwerk geeft overheidsinstanties handvatten om effectief om te gaan met risico's en incidenten die burgers in een samenleving ervaren.[35] Het raamwerk begeleidt bestuurders stap voor stap in het beoordelen van risico's of incidenten, resulterend in technische bijvoorbeeld een investering in een veiligheidssysteem of bestuurlijke maatregelen bijvoorbeeld het instellen van meer toezicht en controle op regelgeving. Het IRCG raamwerk benoemt wel het belang van een *concern assessment* beoordeling van bezorgdheid, maar in tegenstelling tot de zeer uitvoerige literatuur en methodologie voor risicobeoordeling is er tot op heden nog geen methode ontwikkeld om zo'n *concern assessment* in de praktijk te brengen. Terwijl juist op die manier het overheidsoptreden, dat in de eerste plaats vertrekt vanuit een rationele risicobeoordeling, een adequate maatschappelijke inbedding kan krijgen.

Tijdens een internationaal symposium van het programma Risico's en verantwoordelijkheden in juni 2011 is een aanpak geformuleerd voor wat een *concern assessment* zou moeten behelzen.[36] Dat is in ieder geval een beoordeling van de morele waarden bij burgers die wellicht zijn verstoord door een incident of risico's, en een manier om deze onderliggende emoties of waarden 'op te sporen'. *Concern assessment* zou verder moeten kijken dan alleen naar een bestuurlijke of technische oplossing en de vraag staat centraal hoe bestuurders om moeten gaan met de eerste emoties van burgers zodat er ruimte blijft voor een rationele afweging.[37] Inzicht in het 'karakter' van de reacties is van belang zoals de geschetste voorbeelden in de voorgaande hoofdstukken al lieten zien. Bestuurders staan hierbij geregeld voor een lastige opgave aangezien er vaak andere oorzaken zijn aan te wijzen die emoties binnen een gemeenschap doen opspelen en die verder weinig met het risico of incident te maken hebben.[38]

Risico's als morele kwestie…

Waarom moeten burgers bepaalde risico's in hun leefomgeving dragen, en welk belang is hiermee gediend? Zijn risico's eerlijk verdeeld als de lasten 'hier' liggen en de lusten ergens anders worden geïncasseerd? Het zijn dit soort vragen waarop volgens bestuurskunde hoogleraar Michel van Eeten vaak geen antwoord volgt vanuit bestuurlijk perspectief. Veelal hanteren bestuurders een persuasieve communicatievorm waarin vooral wordt benadrukt, veelal met behulp van gedetailleerde kwantitatieve risicoanalyses, dat het gevaar gering is en dat maatregelen zijn getroffen om de veiligheid te garanderen. Deze benadering werkt vaak juist gevoelens van onrust en onveiligheid onder betrokken burgers in de hand. Volgens Van Eeten et al. (2012) kan deze dynamiek worden voorkomen door risico's te benaderen als een morele kwestie, ofwel een morele verantwoording over *waarom* bepaalde burgers worden blootgesteld aan een risico, hierdoor kunnen gevoelens van onrust plaats maken voor begrip. Alleen door op deze manier naar risico's te kijken, en door expliciet aandacht te besteden aan bovenstaande vragen, is het mogelijk risico's acceptabeler, wenselijker en zelfs aantrekkelijker te maken.[39]

[35] IRCG 2005.
[36] Hesselbein 2014.
[37] Macrae 2014.
[38] Helsloot et al. 2014.
[39] van Eeten et al. 2012.

Met name media kunnen een rol spelen in de opkomende onrust gevoelens in een gemeenschap, terwijl zij veelal het daadwerkelijke gevoel dat leeft niet representeren.

Overheidsoptreden vanuit contact met omwonenden
Recentelijk baarde de burgemeester van de gemeente Apeldoorn volgens enkele nationale media 'opzien' door Volkert van der G., de onlangs vrijgekomen moordenaar van Pim Fortuyn, te voorzien van woonruimte in zijn gemeente. De veronderstelde onrust die dit onder de lokale bevolking teweeg zou brengen bleef echter uit. Nadere bevraging van omwonenden leerde dat zij al per brief op de hoogte waren gesteld door de burgemeester. Ook gaven zij in verschillende media aan geen problemen te hebben met de komst van Volkert van der G. en begrip te hebben voor het besluit van de burgemeester. Burgemeester Berends: 'Net als iedere Nederlander heeft ook Van der G. recht op een woning'.[40]

Mede hierom is het van belang om middels *concern assessment* deze onderstromen in maatschappelijke gevoelens in kaart te brengen. Een eerste uitwerking van hoe *concern assessment* zou kunnen worden aangepakt is beschreven in 2012 en internationaal gepubliceerd in 2014. Bij het toepassen van *concern assessment* zouden minimaal de volgende vragen moeten worden beantwoord:[41]

- Zijn de reacties op het incident spontaan of zijn ze 'geregisseerd' door belangengroepen voor politieke doeleinden?
- Zijn de reacties een roep om actie of compassie of allebei?
- Behoren de reacties toe aan één specifieke groep of vertegenwoordigen zij maatschappij breed de gevoelens?
- Vormt 'consensus' of 'conflict' de basis voor de reacties? Een incident kan een samenleving verdelen in het geval van een onderliggend conflict, of verenigen wanneer eenzelfde reactie of gevoel maatschappij breed wordt gedeeld.

Door als overheid *concern assessment* niet aan te wenden, of blind te varen op alleen technische, of bestuurlijke maatregelen, kunnen onderliggende emoties worden onderschat. Tegelijkertijd kan een te makkelijke veronderstelling van 'maatschappelijke onrust' leiden tot overschatting van emoties.

Overheidsoptreden vanuit angst voor 'maatschappelijke onrust'
Hoe anders ging het na de aanhouding van zwemleraar Benno L. in Den Bosch, destijds verdacht van ontucht met meerdere kinderen. Het huis van L. werd direct na het uitkomen van de ontuchtzaak door de politie beveiligd. Vervolgens werd de woning bezocht door tientallen buurtbewoners die leuzen scandeerden naar de vrouw van L. De voorzorgactie tot beveiliging lijkt in dit geval de bezorgdheid en agressie te hebben aangewakkerd, met als gevolg dat door de zeer zichtbare politiebeveiliging bij de woning van Benno L., de publieke aandacht en mediaberichtgeving werd versterkt.[42]

[40] De Volkskrant (11 juni 2014). Volkert van der G woont al paar weken in Apeldoorn. Via: www.volkskrant.nl.
[41] Macrae 2013.
[42] NOS (18 juni 2009). Huis Bossche Zwemleraar leeggehaald. Via: www.nos.nl.

Er is een aantal methoden toe te passen om antwoorden op bovenstaande vragen te vinden. Ten eerste kunnen focus groepen met betrokkenen worden georganiseerd. Hierdoor kunnen de onderliggende waarden of overtuigingen die ten grondslag liggen aan de reacties naar voren komen zodat zij in het overheidsoptreden niet onderbelicht blijven. Een focusgroep kan bijvoorbeeld worden gevraagd wat voor een advies zij de bestuurder in kwestie zouden geven. Wanneer er voldoende tijd is kunnen ook surveys of interviews worden gehouden met betrokkenen.

Onderliggende waarden of emoties die gepaard gaan met het incident worden door toepassing van *concern assessment* zichtbaar. Deze zichtbaarheid geeft bestuurders handvatten om passend overheidsoptreden mogelijk te maken en besluiten te nemen die daadwerkelijk aansluiten bij waarden en emoties die bij burgers spelen. Op deze manier wordt voorkomen dat overheidsreacties als 'te koud', of 'zakelijk' worden gezien en betiteld.

5 Conclusie & handelingsperspectief

Maatschappelijke reacties na incidenten zijn in principe een normaal maatschappelijk verschijnsel in een samenleving. Ingrijpen door de overheid is niet vanzelfsprekend, maar kan soms nodig zijn om emoties te kanaliseren en een maatschappelijke reactie in goede banen te leiden. Opgemerkt moet worden dat de zwaarste categorie, maatschappelijke agressie, in Nederland zeldzaam lijkt te zijn. Dit in tegenstelling tot groeps- en individuele agressie, alhoewel deze wel maatschappelijk kunnen worden. Een belangrijke implicatie voor overheden is dat zij veel nauwkeuriger moeten proberen te achterhalen met wat voor type maatschappelijke reactie ze te maken hebben en wat de achterliggende oorzaken van deze reactie zijn.

Fenomeen	Omschrijving	Voorbeelden	Handelingsperspectief
Maatschappelijke commotie	Maatschappelijke behoefte om emoties en opvattingen te uiten, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten en risico's. Het maatschappelijk verkeer wordt niet drastisch beïnvloed.	Stille tocht, gesprek van de dag, opinie en debat in lokale media.	Afzijdige en neutrale stijl van optreden. Empathisch richting betrokkenen.
Maatschappelijke bezorgdheid	Maatschappelijke zorgen die door een incident of risico zijn ontstaan en die tot actie leiden bij groepen in de samenleving, waarbij onbedoeld het normaal maatschappelijk verkeer verstoord kan worden.	Kinderen niet de straat op sturen bij een griepepidemie, bepaalde producten niet kopen uit angst voor ziekte.	1 Open en empathische communicatiestijl waarbij burgers direct worden geïnformeerd over achterliggende problematiek die tot bezorgdheid leidt. 2 Breng mogelijke onderliggende onderstromen in reacties in kaart *concern assessment*.
Maatschappelijke agressie	Maatschappelijke acties naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer.	Rellen in de Franse voorsteden, Arabische lente.	1 Maatschappij breed burgers op een open en empathische manier informeren over de te nemen acties. Breng mogelijke onderliggende onderstromen in reacties in kaart *concern assessment.* 2 Repressief optreden tegen hen die doelbewust het maatschappelijk verkeer verstoren. 3 Maatschappij breed burgers informeren over de evaluatie van onderliggende problematiek.

Bovenstaand schema kan hierbij behulpzaam zijn. Van primair belang is dat overheden zich realiseren op welk niveau de reactie zich afspeelt. Het kan lijken alsof reacties zich afspelen binnen de gehele samenleving, terwijl bij nadere beschouwing, de toon van de reactie bepaald wordt door een selecte groep

personen of enkele individuen bijvoorbeeld vanuit de media zonder breed gedragen steun vanuit de maatschappij. Als dit het geval is, dan moet de overheidsreactie zich beperken tot die groep of individuen. Op basis van de studies die aan dit kennisdocument ten grondslag liggen is de hypothese gerechtvaardigd dat de opeenvolgende typen van maatschappelijke reacties oproepen tot een navenant grotere betrokkenheid van de overheid.

Tenminste is een attentiepunt dat overheidshandelen zelf tot een verergering van het niveau van maatschappelijke gevoelens kan leiden:

- Geruststellende woorden van overheidskant, die niet aansluiten bij de werkelijke gevoelens en waarbij onderstromen in reacties zijn onderschat, kunnen van commotie bezorgdheid maken;
- Fysieke acties van de overheid kunnen bijvoorbeeld demonstraties die vanuit maatschappelijke zorg en derhalve passend binnen de categorie 'maatschappelijke bezorgdheid' zijn georganiseerd doen omslaan in individuele/groeps- of zelfs maatschappelijke agressie.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de verschillende vormen van maatschappelijke reacties kunnen escaleren tot een hoger niveau maar ook kunnen uitdoven zonder dat er actie op genomen wordt. Mede hierom is het van belang dat alvorens bestuurders tot actie overgaan zij zich bewust zijn van het type reactie en de onderliggende gevoelens, zodat zij met een 'gerust hart' overwogen besluiten kunnen nemen.

Literatuurlijst

Adang, O. (2002). Collectief geweld tussen voetbal-'supporters'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2), 172 e.v.

Blake, E.R. (1995). Understanding outrage: how scientists can help bridge the risk perception gap. *Environmental Health Perspectives Supplements*, 103, (S6), 123-125.

Eeten, M. van, L. Noordergraaf-Eelens, J. Ferket en M. Februari (2012). Waarom burgers risico's accepteren en politici dat niet zien. In: I. Helsloot & J. van Tol (red.), Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012.

Haslam, S. A., S. D. Reicher & M. J. Platow (2010). The new psychology of leadership: Identity, influence and power. New York: Psychology Press.

Helsloot, I., J. Groenendaal & M. In 't Veld (2014). Maatschappelijke reacties na incidenten: een verkennend onderzoek naar het onderscheid tussen, en determinanten van maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Helsloot, I., E. Oomes, R. Weewer (2009). Eindrapport evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Hesselbein, C. (2014). Finding the middle of the road: report on the International Conference on Risk and Responsibility. *Journal of Risk Research*.

Hulshof, P., J. de Kleuver, E. Lugtmeijer en J. Pach (2007). Maatschappelijke onrust: Leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer. Amsterdam: DSP Groep.

IRGC (International Risk Governance Council) (2005). Risk Governance: Towards an Integrative Approach. Geneva: International Risk Governance Council.

Johannink, R.H., I. Gorissen & N.K. van As (2013). Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties? Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Kahneman, D. (2003). A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality. *American psychologist*, 58(9), 697.

Kasperson, R.E., O. Renn, P. Slovic, H.S. Brown, J. Emel, R. Goble, J.X. Kasperson & S. Ratick (1988). The Social Amplification of Risk. *Risk Analysis*, 8(2), 177-187.

Macrae, D. (2013). Concern Assessment. In: Bundel: Dag van de dilemma's en oplossingen. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Macrae, D. (2014). Managing a Political Crisis after a Disaster: How concern assessment can address the political aspects involved in framing a solution. *Journal of Risk Research*.

Moskalenko, S., & C. McCauley (2011). The psychology of lone-wolf terrorism. *Counselling Psychology Quarterly*, 24(2), 115-126.

Quarantelli, E.L., & R.R. Dynes (1968). Looting in civil disorders: An index of social change. *American Behavioral Scientist*, 11(4), 7-10.

Quarantelli, E.L., J.R. Ponting & J.S. Fitzpatrick (1974). Police Department Perceptions of The Occurrences of Civil Disturbances. *Sociology and Social Research*, 59(1), 30-38.

Reicher, S., C. Stott, P. Cronin & O. Adang (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies &Management*, 27(4), 558-572.

Ropeik, D. (2006). The perception gap. *Pflanzenschutz- Nachrichten Bayer*, 59(1), 105-116.

Schreiber, M., & O. Adang (2010). The Poles are coming! Fan behaviour and police tactics around the World Cup match Germany vs. Poland (Dortmund, 14 June 2006). *Sport in Society*, 13(3), 470-488.

Sjöberg, L. (1996). A discussion of the limitations of the psychometric and cultural theory approaches to risk perception. *Radiat Prot Dosimetry,* 68(3), 219-225.

Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280-285.

Spaaij, R. (2012). Understanding lone wolf terrorism: Global patterns, motivations and prevention. Springer.

Starr, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk. *Science*, 165(3899), 1232-1238.

Stott, C., O. Adang, A. Livingstone & M. Schreiber (2008). Tackling football hooliganism: A quantitative study of public order, policing and crowd psychology. *Psychology, Public Policy, and Law*, 14(2), 115-141.

Tol., J. van (2014). Omgaan met de risico-regelreflex. In: Boorsma, P. en A. Ronner, Nationaal Netwerk Risicomanagement (NNR), Jaarboek 2013, Baarn: NNR, 2014.

Vasterman, P.L. (2005). Media-Hype Self-Reinforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems. *European Journal of Communication*, 20(4), 508-530.

Mediapublicaties

Algemeen Dagblad (30 mei 2011). EU: Nederlandse komkommers toch bron EHEC-besmetting. Via: www.ad.nl.

De Volkskrant (16 november 2013). Vrachtwagenchauffeurs protesteren op Franse wegen. Via: www.volkskrant.nl.

De Volkskrant (9 mei 2009). Ophef in Eelde bij eerste herdenking werfbrand. Via: www.volkskrant.nl.

De Volkskrant (11 Juni 2014). Volkert van der G woont al paar weken in Apeldoorn. Via: www.volkskrant.nl.

Die Welt (13 november 2013). Proteste setzen Hollande in Frankreich unter Druck. Via: www.welt.de.

Foodlog (11 november 2013). Bretagne: de start van Europa's 21e eeuwse boerenrevolte? Via: www.foodlog.nl.

Keuringsdienst van Waarde (2012). EHEC Bacterie deel 1 en 2. Via: www.keuringsdienstvanwaarde.kro.nl.

LEI & Wageningen Universiteit (2011). Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2011. Via: www.wageningenur.nl

NOS (26 mei 2011). Onderzoek EHEC-bacterie Nederland. Via: www.nos.nl.

NOS (24 juni 2011). Bleker drinkt komkommersmoothie. Via: www.nos.nl.

NOS (30 mei 2011). Bleker steunt telers met 10 miljoen. Via: www.nos.nl.

NOS (18 Juni 2009). Huis Bossche zwemleraar leeggehaald. Via: www.nos.nl.

NRC Handelsblad (31 mei 2011). EHEC-bacterie niet in Nederlandse groente aangetroffen - 'Spanje niet de bron'. Via: www.nrc.nl.

NRC Handelsblad (30 oktober 2013). Franse regering zwicht voor belastingprotest. Via: www.nrc.nl.

Reformatorisch Dagblad (1 juni 2011). Ik heb 250.000 komkommers; straks gft-afval. Via: www.refdag.nl.

RTV Noord (22 maart 2013). Familie Soyer niet naar herdenking brand De Punt. Via: www.rtvnoord.nl.

Stichting VHV (Vrienden van de Historie van de Vakbeweging), Spoorwegstaking 1903. Via: www.vakbondshistorie.nl. Laatst bijgewerkt: september 2014.

Trouw (8 mei 2013). De open wond van De Punt. Via: www.trouw.nl.

Trouw (7 juni 2011). EC trekt 150 miljoen uit voor EHEC-schade, ministers willen meer. Via: www.trouw.nl.

Willems, M. (7 januari 2009). Justitie waarschuwt gemeenten over vrijlating pedofielen. Elsevier.
Via: www.elsevier.nl.

Bijlage: Achtergrond van dit document

Tool box

Proportioneel, consistent en transparant omgaan met risico's en incidenten schept ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie, vermindert de regeldruk en versterkt het realisme in de verwachtingen van de overheid. Dit document is onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.

De tool box omvat een aantal praktische handreikingen voor bestuurders en topambtenaren, en kennisdocumenten die onderliggend onderzoek op een compacte manier samenvatten. De tool box is op 22 januari 2015 door minister Plasterk (BZK) aangeboden aan de bestuurlijke koepels VNG, IPO en UvW. Het geheel is ontwikkeld door het programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat van 2011-2014 een groot aantal agenderende dialogen heeft georganiseerd, (publieks)onderzoek heeft gedaan en inzichten van bestuurders en topambtenaren en wetenschappers heeft verzameld.

Handreikingen in de tool box

Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden

Deze handreiking vat alle inzichten en aanbevelingen samen die programma R&V verzameld en ontwikkeld heeft voor toepassing bij bestuurlijke dilemma's rond risico's en incidenten.

Bestuurlijk balanceren met risico's en incidenten in de jeugdzorg

Deze handreiking geeft specifieke inzichten en aanbevelingen ontwikkeld door het programma R&V voor de omgang met risico's en incidenten in de jeugdzorg

Kennisdocumenten in de tool box

Burgers over risico's en incidenten

Dit kennisdocument vat de bevindingen samen van de publieksonderzoeken die programma R&V in 2012-2014 heeft laten uitvoeren. Een van de hoofdlijnen is dat burgers nuchterder tegenover risico's staan dan vaak verondersteld wordt.

Ongerust over onrust

Dit kennisdocument geeft inzicht in de verschillende maatschappelijke reacties op incidenten. Een van de hoofdlijnen is dat de behoefte van de samenleving om over een incident te spreken vaak onterecht wordt aangezien voor een dreigende maatschappelijke verstoring.

Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid

Dit kennisdocument vat inzichten samen over de mogelijkheden om burgers bij veiligheidsbeleid te betrekken. Een van de hoofdlijnen is dat het structureel en vroegtijdig betrekken van burgers kan helpen om redelijk veiligheidsbeleid vorm te geven.

Bestuurlijke fragmentatie

Dit kennisdocument gaat specifiek in op het door het Rob benoemde verschijnsel van fragmentatie van het openbaar bestuur. Een van de hoofdlijnen is dat het opereren als één overheid kan helpen de risico-regelreflex te beheersen.

Programma Risico's en verantwoordelijkheden

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V) werkte van 2011-2014 vanuit BZK aan het omgaan met de valkuil van bestuurlijke overreactie op risico's en incidenten. Aanvankelijk lag het accent op het onderzoeken en agenderen van de risico-regelreflex in het fysieke domein. De term risico-regelreflex is geïntroduceerd door het programma en uitgebreid onderzocht, ook wat betreft de aanjagende en de dempende krachten er omheen. Vanaf 2013 is de focus verbreed naar de decentrale bestuurspraktijk, met bijzondere aandacht voor de jeugdzorg. Inzichten zijn ontwikkeld met behulp van een groot aantal dialogen met bestuurders, ambtenaren en wetenschappers, drie speciaal geschreven rapporten van adviesraden en eigen onderzoek.

Het programma heeft brede aansluiting gevonden bij ministeries, provincies en gemeenten en daarnaast bij geïnteresseerde wetenschappers, volksvertegenwoordigers en journalisten. Verder is begonnen met het uitdragen van de inzichten aan vooral bestuurders en ambtenaren, deels via de beroepsverenigingen. Internationaal staat dit onderwerp eveneens in de belangstelling. Het programma heeft zijn groeiende inzichten wetenschappelijk getoetst in bijeenkomsten met internationaal vooraanstaande wetenschappers en door publicaties in gereviewde tijdschriften. Enkele van de meest opvallende publicaties:

Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden

Dit boek beschrijft het publieke debat over 27 gevallen van een risico of incident waar het rijk of een gemeente mee te maken kreeg. Ook benoemt het de krachten die de risico-regelreflex aanjagen respectievelijk dempen. Uitgave Boom Lemma, 2015.

Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden

Deze bundel bevat essays over o.a. ontwikkeling, aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid; interdepartementale verschillen in het risicobeleid; analyse van discours in media en politiek na treinongeval; waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien, en daarnaast vier uitgebreid geanalyseerde casus. Uitgave BZK, 2012.

Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex

Dit boek bevat essays van Alex Brenninkmeijer, Margo Trappenburg, Marc Chavannes, Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens, Michel van Eeten, Ferdinand Mertens, Ira Helsloot, Jan van Tol en drie buitenlandse auteurs, en daarnaast een analyse van 15 praktijkgevallen. Uitgave Boom Lemma, 2011.

Colofon

Auteurs
Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit
Michiel In 't Veld, Onderzoeker bij Crisislab

Foto omslag
Dirk Hol

Illustratie titelpagina
Sebe Emmelot

Een van de kerntaken voor de overheid is om te zorgen voor bescherming tegen veiligheidsrisico's, maar tot hoe ver moet die taak gaan? Daar zijn geen algemene antwoorden op. Het zijn vragen die per beleidsterrein en per situatie bepaald worden, maar daarbij is het belangrijk om de proportionaliteit te bewaken. Juist in de omgang met acute risico's en incidenten blijkt de druk groot om hoe dan ook maatregelen te nemen in de vorm van nieuwe regelgeving, hogere normstelling, meer toezicht of extra voorzieningen.

Die grote druk als gevolg van de risico-regelreflex maakt proportioneel omgaan met risico's en incidenten een van de uitdagendste bestuurlijke opgaven. Wanneer daarin een goede balans wordt gevonden ontstaat meer ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie. Zo'n goede balans vermindert ook de regeldruk en versterkt het realisme in de verwachtingen van de overheid.

Dit document is onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DGBK/ APS/ Publieke Sector
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

November 2014 | B-*25706*